



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 23 maja 2023 r.

Poz. 5375

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.246.2023.2

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 16 maja 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

#### **orzekam**

nieważność uchwały nr LVI/373/2023 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 5 kwietnia 2023 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Golina na lata 2023 - 2027 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 5 kwietnia 2023 r. Rada Miejska w Golinie uchwałą nr LVI/373/2023 przyjęła wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Golina na lata 2023-2027, zwany dalej "Programem".

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40) oraz art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobem gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 172 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 17 kwietnia 2023 r.

**Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98, CBOSA).

Jednym z podstawowych zadań władzy publicznej jest prowadzenie polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. W szczególności ma to się przejawiać w przeciwdziałaniu bezdomności, wspieraniu rozwoju budownictwa socjalnego oraz popieraniu działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania (art. 75 ust. 1 Konstytucji RP). Rozwinięciem powołanego przepisu Konstytucji RP są art. 7 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), zwanej dalej "u.s.g.", który stanowi, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie gminnego budownictwa mieszkaniowego należy do zadań własnych gminy oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 725), zwanej dalej

"u.o.p.l.", który stanowi, że do zadań własnych gminy należy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej.

W myśl art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Stosownie do przepisu art. 40 ust. 1 u.s.g. gminie przysługuje na podstawie upoważnień ustawowych prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Na podstawie art. 21 ust. 1 u.o.p.l. rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym zasady i kryteria wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, jeżeli w mieszkaniowym zasobie gminy wydzielono lokale przeznaczone na ten cel.

Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, stosownie do art. 21 ust. 2 u.o.p.l., powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat i obejmować w szczególności:

"1) prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach;

2) analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata;

3) planowaną sprzedaż lokali w kolejnych latach;

4) zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu;

5) sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz przewidywane zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach;

6) źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach;

7) wysokość kosztów w kolejnych latach, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów oraz koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także koszty inwestycyjne;

8) opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a w szczególności:

a) niezbędny zakres zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali,

b) planowaną sprzedaż lokali".

Podnieść należy, iż wydanie aktu prawa miejscowego polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach już obowiązujących, albo przepisy te uszczegółwiają, oczywiście w ramach ustawowych upoważnień (por. wyrok NSA z 14 maja 2015 r., II OSK 862/15, CBOSA).

Stosownie do art. 21 ust. 2 pkt 1 u.o.p.l. rada gminy zobowiązana jest do przedstawienia w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy prognozy dotyczącej wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach. Tymczasem z rozdziału 1 przedmiotowego Programu, uchwalonego na lata 2023 - 2027, Rada Miejska w Golinie przedstawiła jedynie aktualną wielkość i stan techniczny posiadanego zasobu mieszkaniowego. Zdaniem organu nadzoru, pominięcie w uchwale prognozy dotyczącej wielkości i stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy Golina w poszczególnych latach oznacza niepełne wykonanie delegacji ustawowej określonej w art. 21 ust. 2 pkt 1 u.o.p.l., co stanowi istotne naruszenie prawa.

Analogicznie ocenić należy brak uregulowania w ocenianym Programie analizy potrzeb oraz planu remontów i modernizacji wynikających ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata. Oceniany Program w rozdziale 2 zawiera jedynie ogólny zarys, planowanych w łącznym okresie 5 lat, remontów i prac naprawczych w lokalach wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego gminy Golina. Tymczasem norma art. 21 ust. 2 pkt 2 u.o.p.l. wymaga, aby analiza potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali dokonany był z podziałem na kolejne lata obowiązywania programu.

Zawarte w rozdziale 6 Programu regulacje dotyczące "ŹRÓDEŁ FINANSOWANIA GOSPODARKI MIESZKALNEJ" także nie zawierają, wymaganego normą art. 21 ust. 2 pkt 6 u.o.p.l. wskazania w kolejnych latach obowiązywania wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy źródeł finansowania gospodarki mieszkaniowej gminy.

W ocenie organu nadzoru analiza treści Programu wskazuje nadto, iż Rada Miejska w Golinie nie wypełniła normy kompetencyjnej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 7 u.o.p.l. Oceniany Program nie wskazuje wysokości kosztów w kolejnych latach jego obowiązywania w sposób, w jaki wymaga tego ustawodawca. Zgodnie bowiem z treścią art. 21 ust. 2 pkt 7 u.o.p.l. Program winien również określać wysokość kosztów w kolejnych latach, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów oraz koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także koszty inwestycyjne. W ocenianym Programie, w Rozdziale 7 ("WYSOKOŚĆ WYDATKÓW Z PODZIAŁEM NA KOSZTY BIEŻĄCEJ EKSPLOATACJI, KOSZTY REMONTÓW ORAZ KOSZTY MODERNIZACJI"), w Tabeli ujęto jedynie koszty bieżącej eksploatacji oraz koszty remontów i modernizacji lokali i budynków. Tym samym nie wskazano kosztów inwestycyjnych oraz kosztów zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, naruszając w sposób istotny ww. normę prawną.

Dodatkowo podnieść należy, iż ustawodawca zrezygnował z pojęcia "lokal socjalny" i w art. 22 u.o.p.l. posługuje się pojęciem "najmu socjalnego lokalu". Powyższa zmiana u.o.p.l. weszła w życie dnia 21 kwietnia 2019 r. na podstawie art. 2 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokalu socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 756). W konsekwencji w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, rada gminy winna stosować nazewnictwo przewidziane przez ustawodawcę.

W ocenie organu nadzoru pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych w art. 21 ust. 2 u.o.p.l. elementów programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Skoro zatem przedmiotowa uchwała nie reguluje w sposób kompletny, tj. przy uwzględnieniu wszystkich warunków określonych art. 21 ust. 2 u.o.p.l., wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy i jest tym samym pozbawiona elementów obligatoryjnych, to w konsekwencji należy stwierdzić jej nieważność w całości z uwagi na niepełną realizację normy kompetencyjnej.

Informacyjnie podnieść należy, iż katalog czynników zawarty w art. 21 ust. 2 u.o.p.l. jest katalogiem otwartym, a zatem nie ma przeszkód prawnych, by rada gminy, uchwalając wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, mogła uwzględniać także i inne warunki w tym zakresie.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak w sentencji.

#### **Pouczenie**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski  
(-) Michał Zieliński  
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Golinie

Burmistrz Golin